



## Análisis económico

# Modificaciones al proyecto de presupuesto 2017 aumentaron el gasto sin financiamiento

— Carolina Alas de Franco

El 30 de septiembre de 2016, el Ministro de Hacienda presentó el proyecto de presupuesto 2017 (PP2017) en la Asamblea Legislativa. Este anteproyecto no solo tenía los mismos vacíos de los presupuestos aprobados en los últimos años, sino, además, añadió otras distorsiones<sup>1</sup>. Por ejemplo, existe menor claridad en el monto de las devoluciones de impuestos, con el nuevo mecanismo de pago implementado desde 2016 de acreditación de las devoluciones para pago de impuestos, y no es clara la forma como se incorporan en el presupuesto.

Por otro lado, por primera vez en un proyecto de presupuesto se omitió el pago completo de capital e intereses que el gobierno está obligado a hacer por los Certificados de Inversión Previsional (CIP); que es un gasto que con plena seguridad se tendrá que realizar<sup>2</sup>. Además, también se asignó un monto simbólico para el pago de pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza

1 Más detalle sobre el proyecto de presupuesto 2017 y sus vacíos, se encuentra en *“El Proyecto de Presupuesto 2017 presentado en septiembre debe rechazarse”*, Posición Institucional No. 62, noviembre 2016; y en Alas de Franco, Carolina *“Proyecto de Presupuesto 2017 no transparente y con más fallas”*, Análisis Económico No. 27, noviembre 2016, FUSADES/DEC.

2 El P2017, luego de modificaciones al PP2017 abre una partida por US\$1,000 para este gasto, lo cual es solo un simbolismo; estos US\$1,000 no se reflejan en los sumarios 1 y 2 del P2017 del Gobierno Central en la partida Costo Previsional, como se ha hecho siempre en el pasado, sino que se registran como transferencias corrientes.

Armada (IPSFA). Asimismo, el presupuesto de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) solo presenta cien dólares para pagar el subsidio a la energía eléctrica, gasto que en 2016 se estima representó entre US\$100 y US\$120 millones.

El período transcurrido entre la presentación del PP2017 y su aprobación se alargó, a diferencia de la aprobación expedita que se ha venido observando en los últimos años. Sin embargo, finalmente, el P2017 se aprobó el 18 de enero de 2017, sin corregirlo y con un impacto aún más negativo para las finanzas públicas que en años anteriores.

De esta manera, el gobierno logró desligarse del pago de la deuda previsional con recursos propios. Es una forma de establecer que en el futuro, no solo el pago de pensiones del antiguo sistema se haga con deuda, sino que también el pago de la deuda previsional se realice con empréstitos; el pago de esta deuda se había venido haciendo con recursos propios hasta antes de octubre de 2016.

El gobierno admitió que el presupuesto no incorporaba todos los gastos y que después buscaría financiamiento para sufragar estos gastos omitidos o subestimados. Los legisladores, a pesar de este hecho, lo aprobaron justificando que se habían subsanado estas fallas al abrir



las partidas con montos mínimos, y al expresar en el articulado que se buscaría financiamiento para honrar los compromisos. Esto establece un precedente nefasto para la aprobación de los presupuestos futuros, ya que queda a discrecionalidad del gobierno los gastos ineludibles que no incorporará a los proyectos de presupuesto, sin que esto sea un impedimento para lograr su aprobación por mayoría simple.

Adicionalmente, no solo no se corrigieron los errores en el proyecto de presupuesto, sino, además, se le hicieron cambios que implican un aumento en el monto del gasto que no tendrá realmente financiamiento, como se explica a continuación.

## A. Reasignaciones de fondos en el PP2017 aumentaron el gasto que no tiene financiamiento en el P2017

Los cambios que se efectuaron en el PP2017 para poder ser aprobado, no corrigieron las fallas importantes, sino que agravaron las distorsiones.

Se tomaron US\$22.5 millones de partidas que ya estaban subestimadas en montos importantes, o de asignaciones presupuestarias de instituciones con recursos limitados para brindar un servicio eficiente. Estos US\$22.5 millones son fondos con los que realmente no se cuenta, ya que la mayor parte se necesitarán durante el año para cumplir con gastos que no pueden dejar de realizarse, correspondientes a las partidas que se redujeron.

En el cuadro 1 aparecen en detalle las reorientaciones de fondos que se hicieron en el PP2017 antes de ser aprobado, por institución y clasificación económica. Se redujo el presupuesto de tres ministerios, la institución que más recortes sufrió fue el Ministerio de Hacienda (MH), que redujo en US\$19.0 millones los gastos financieros, por la disminución de US\$10 millones en la devolución del impuesto sobre el valor agregado (IVA) a los exportadores, y de US\$9 millones en la devolución de renta (cuadros 1 y 2). Sin embargo, el MH también recibió un refuerzo presupuestario principalmente para transferencias a organizaciones privadas, por lo que el efecto neto fue una caída de US\$15.49 millones en su presupuesto, comparado con lo que tenía asignado en el PP2017.

Las otras dos instituciones que bajaron sus asignaciones fueron el Órgano Judicial, cuyo presupuesto para remuneraciones se contrae en US\$2.54 millones; y la Corte de Cuentas de la República (CCR) que reduce en US\$1 millón lo asignado a bienes y servicios (cuadro 1). En el caso del Órgano Judicial, se recortó el rubro de remuneraciones de la parte de Administración y Finanzas, y Administración de Justicia, así como también de Medicina Legal (cuadro 2). A la CCR se le disminuye en US\$1 millón el presupuesto de bienes y servicios, sobre todo en el área de Administración General, pero también en la función de Auditoría (cuadro 2).

Los US\$22.5 millones que se rebajan de estos tres ministerios, son asignados a once instituciones, incluyendo el MH (cuadro 1). Las instituciones más favorecidas son Gobernación, el Ministerio de Salud y Educación, con un aumento en su presupuesto de US\$5.5 millones, US\$5.0 millones y US\$2.5 millones, respectivamente (cuadro 1); fondos que serán utilizados por estas tres dependencias, principalmente para el programa de veteranos de guerra, el escalafón de salud, y transferencias a instituciones privadas, respectivamente.

## Cuadro 1

### Modificaciones realizadas al PP2017, por institución y clasificación económica (Millones de US\$)

Concepto	PP2017	Cambio	P2017
<b>Ministerio de Hacienda</b>	<b>1,678.50</b>	<b>-15.49</b>	<b>1,663.01</b>
Gastos financieros (impuestos, tasas y derechos)	54.00	-19.00	35.00
Transferencias corrientes al sector público	93.50	0.00	93.50
Transferencias corrientes al sector privado	13.64	3.51	17.15
<b>Órgano Judicial</b>	<b>267.66</b>	<b>-2.54</b>	<b>265.12</b>
Remuneraciones	198.57	-2.54	196.04
<b>Corte de Cuentas de la República</b>	<b>40.90</b>	<b>-1.00</b>	<b>39.90</b>
Bienes y servicios	5.05	-1.00	4.05
<b>Ramo de Gobernación</b>	<b>23.50</b>	<b>5.53</b>	<b>29.02</b>
Bienes y servicios	3.76	5.31	9.07
Infraestructura	0.00	0.22	0.22
<b>Ramo de Salud</b>	<b>624.78</b>	<b>5.04</b>	<b>629.82</b>
Remuneraciones	196.84	4.80	201.64
Bienes y servicios	46.26	0.10	46.36
Transferencias corrientes al sector privado	3.45	0.14	3.59
<b>Ramo de Educación</b>	<b>941.86</b>	<b>2.49</b>	<b>944.36</b>
Bienes y servicios	50.22	0.16	50.38
Transferencias corrientes al sector público	99.16	0.90	100.06
Transferencias corrientes al sector privado	87.20	1.13	88.32
Transferencias de capital al sector público	0.65	0.06	0.71
Inversiones en infraestructura (cuatro proyectos comunitarios)	24.39	0.25	24.64
<b>Presidencia de la República</b>	<b>121.66</b>	<b>2.13</b>	<b>123.79</b>
Bienes y servicios	52.74	1.43	54.17
Transferencias corrientes al sector público	20.86	0.17	21.03
Transferencias corrientes al sector privado	1.74	0.53	2.27
<b>Ramo de Agricultura y Ganadería</b>	<b>65.97</b>	<b>1.03</b>	<b>67.00</b>
Bienes y servicios	17.36	0.91	18.27
Transferencias corrientes al sector privado	0.40	0.13	0.53
<b>Procuraduría General de la República</b>	<b>24.75</b>	<b>1.00</b>	<b>25.75</b>
Remuneraciones	22.78	0.70	23.48
Bienes y servicios	1.70	0.23	1.93
Inversiones en activos fijos (bienes muebles)	0.03	0.07	0.10
<b>Ramo de Obras Públicas</b>	<b>237.20</b>	<b>0.82</b>	<b>238.03</b>
Bienes y servicios	2.06	0.06	2.12
Transferencias corrientes al sector privado	0.00	0.02	0.02
Inversiones en infraestructura	66.55	0.74	67.29
<b>Fiscalía General de la República</b>	<b>68.79</b>	<b>0.60</b>	<b>69.39</b>
Remuneraciones	38.27	0.60	38.87
<b>Tribunal Supremo Electoral</b>	<b>16.40</b>	<b>0.20</b>	<b>16.60</b>
Bienes y servicios	1.29	0.20	1.49
<b>Ramo de Economía</b>	<b>86.11</b>	<b>0.18</b>	<b>86.29</b>
Bienes y servicios	4.13	0.18	4.31
<b>Total reducciones</b>		<b>-22.53</b>	
<b>Total aumentos</b>		<b>22.53</b>	

Fuente: Elaborado con datos del PP2017, del P2017 y acuerdo para transferir recursos entre asignaciones presupuestarias.



## B. Propósito de los fondos reasignados

La nueva asignación de estos recursos se orientó principalmente al pago del escalafón de salud (US\$4.8 millones), el programa de veteranos de guerra de la Fuerza Armada y el FMLN (US\$4 millones), transferencias a varias instituciones u organizaciones privadas (US\$4.3 millones), –las instituciones privadas abarcan distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre fundaciones, asociaciones, entes religiosos, etc.–; y distintas instituciones privadas con proyectos educativos (US\$1.1 millones) (cuadro 2). El incremento para estos destinos, en conjunto, ascienden a US\$14.2 millones, lo que representa un 63% del monto total de reasignaciones.

En el caso del Ministerio de Gobernación, los fondos para reforzar el programa de veteranos de guerra del FMLN y la Fuerza Armada, y los recursos para actividades que se realizarán para mejorar las viviendas de familias de escasos recursos de sitios específicos, que entre ambos ascienden a US\$5.31 millones, se han registrado en el rubro de bienes y servicios (cuadro 2). En la misma situación se encuentran varias reasignaciones a distintos ministerios, para ayuda de poblaciones específicas, que han sido clasificadas como bienes y servicios. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud, los aumentos para el programa de salud reproductiva de las mujeres y el de prevención en jóvenes, ambos en el departamento de Cabañas, por US\$100,000 aumentan el rubro de bienes y servicios. De igual manera, hay US\$625,000 designados a la compra de insumos agrícolas por parte de la Presidencia, que aparecen dentro de la categoría de bienes y servicios (cuadro 2).

En las nuevas reorientaciones, las transferencias corrientes y de capital al sector público se refieren a transferencias que se hacen a la Universidad Nacional por US\$960,000 y al Instituto Nacional de los Deportes por US\$170,000 (cuadro 2).

El monto total de las reasignaciones para transferencias corrientes al sector privado suman US\$5.44 millones<sup>3</sup> (cuadro 3), que han sido canalizadas hacia 53 organizaciones u asociaciones no gubernamentales<sup>4</sup>, que recibieron individualmente montos que oscilaron entre US\$5,000 (Asociación Integral para el Desarrollo de la Zona Occidental, y Asociación Vota Joven El Salvador) y US\$390,000 (Fundación para el Desarrollo, Fundesa) (cuadro 2).

De estas 53 instituciones, 25 recibieron fondos de las reasignaciones a través del Ministerio de Hacienda por US\$3.5 millones incluyendo, entre otras, varias fundaciones, asociaciones comunales, y algunas iglesias evangélicas. Estas instituciones no aparecían en el PP2017 del Ministerio de Hacienda, aunque 10 de ellas sí estaban en el P2016.

A través del Ministerio de Educación se otorgó US\$1.1 millones al sector privado para 13 organizaciones privadas, incluyendo cuatro instituciones educativas, y varias asociaciones y fundaciones (cuadro 2).

De estas 13 organizaciones, solo la Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes ya estaba considerada en el PP2017, con una transferencia de parte

<sup>3</sup> Hay una diferencia de US\$20,000, entre el monto total de las reasignaciones por transferencias corrientes al sector privado (US\$5.44 millones) del cuadro 3 (calculado a partir de los sumarios del Gobierno Central del P2017), y el resultado de sumar las reasignaciones por transferencias corrientes de todas las instituciones involucradas entre (US\$5.46 millones)(cuadro 1) (calculado a partir de los presupuestos de cada una de las instituciones en el P2017). Esta diferencia de US\$20,000 se clasifica como transferencias corrientes al sector externo en el cuadro 3.

<sup>4</sup> Estas 53 organizaciones son únicamente las que recibieron fondos de la reasignación, pero el número total de organizaciones privadas que reciben fondos estatales en el P2017 es mayor.

**Cuadro 2A**  
**Modificaciones realizadas al PP2017, por institución y propósito (Millones de US\$)**

<b>Reducciones</b>			
<b>Concepto</b>	<b>PP2017</b>	<b>Cambio</b>	<b>P2017</b>
<b>Ministerio de Hacienda</b>		-18.999	
Devolución IVA a exportadores (gasto financiero)	30.000	-10.000	20.000
Devolución impuesto sobre la renta (gasto financiero)	22.000	-8.999	13.001
<b>Órgano Judicial</b>	267.659	-2.536	265.123
Admón y finanzas; y Administración de Justicia en Tribunales y Centros Judiciales Integrados (remuneraciones)	197.638	-2.089	195.549
Medicina Legal (remuneraciones)	18.805	-0.447	18.358
<b>Corte de Cuentas de la República</b>	40.900	-1.000	39.899
Administración General (bienes y servicios)	16.814	-0.866	15.948
Auditoría (bienes y servicios)	18.828	-0.134	18.693
<b>Total reducciones</b>		-22.535	
<b>Incrementos</b>			
<b>Concepto</b>	<b>PP2017</b>	<b>Cambio</b>	<b>P2017</b>
<b>Ramo de Gobernación</b>	23.498	5.526	29.024
Veteranos de guerra de la Fuerza Armada y el FMLN (bienes y servicios)	2.141	4.000	6.141
Mejoramiento de techos familias escasos recursos, San Salvador (bienes y servicios)	0.000	1.050	1.050
Láminas y madera techos, La Libertad (bienes y servicios)	0.000	0.125	0.125
Mejoramiento de viviendas para familias de escasos recursos, Zacatecoluca, La Paz (bienes y servicios)	0.000	0.100	0.100
Proyecto de introducción de energía eléctrica, Comunidad La Bendición, Chalatenango (bienes y servicios)	0.000	0.020	0.020
Mantenimiento preventivo y mejoramiento cancha fútbol rápido, parque municipal Mercedes Umaña, Usulután (bienes y servicios)	0.000	0.016	0.016
Equipamiento e infraestructura de atención y rehabilitación a veteranos de guerra de Morazán (infraestructura)	0.000	0.100	0.100
Techado cancha de basquetbol Centro Escolar Jesús Obrero, Mejicanos, San Salvador (infraestructura)	0.000	0.050	0.050
Construcción salón usos múltiples, Sonsonate (infraestructura)	0.000	0.045	0.045
Compra terreno para recuperación de espacios de recreación, deportivos y culturales, Chalatenango (infraestructura)	0.000	0.020	0.020
<b>Ramo de Salud</b>	624.783	5.040	629.823
Escalafón salarial 1/ (remuneraciones)	10.000	4.800	14.800
Salud Sexual y Reproductiva para mujeres en comunidades de Cabañas (bienes y servicios)	0.000	0.050	0.050
Prevención de riesgos y vulnerabilidad social en jóvenes de Cabañas (bienes y servicios)	0.000	0.050	0.050
Fundación de Valoración e Interés en los Derechos y Asistencia del Paciente Renal (transferencias corrientes a privados)	0.025	0.140	0.165
<b>Ministerio de Hacienda</b>		3.512	
<b>Financiamiento al Régimen de Pensiones de Previsión Social de la Fuerza Armada (transferencias corrientes al sector público)</b>	0.000	0.001	0.001
<b>Financiamiento al Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público (transferencias corrientes al sector público)</b>	0.000	0.001	0.001
<b>Apoyo a otras entidades (transferencias corrientes a privados)</b>	0.000	3.510	3.510
Fundación para el desarrollo (FUNDESA)	0.000	0.390	0.390
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo y Fomento Urbano (FUSAFUR)	0.000	0.300	0.300
Comité de Desarrollo Local del Municipio de Tejutla, Chalatenango	0.000	0.300	0.300
Asociación Nacional para la Protección de los Derechos de los Consumidores de El Salvador	0.000	0.285	0.285



## Cuadro 2B (continuación)

### Modificaciones realizadas al PP2017, por institución y propósito (Millones de US\$)

Iglesia Amistad Cristiana Lourdes, Colón	0.000	0.280	0.280
Fundación Olimpia Lara	0.000	0.275	0.275
Fundación Crecer en Familia	0.000	0.265	0.265
Iglesia Comunal Cristiana Internacional La Loma	0.000	0.200	0.200
Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia	0.000	0.150	0.150
Fundación Médico Visual Salvadoreña	0.000	0.125	0.125
Fundación de Ayuda Comunitaria (FUNDACOM) para La Libertad	0.000	0.115	0.115
Fundación Salvadoreña Pro Desarrollo Humano (FUSALDE)	0.000	0.115	0.115
Misión Evangélica Aposento Alto	0.000	0.115	0.115
Asociación Deportiva Dragoncitos de El Salvador	0.000	0.100	0.100
Asociación de Desarrollo Comunal Fuentes de Agua Viva, Caserío los Cruces, Cantón Piedra Parada (ADESCOFA), Chilanga, Depto. de Morazán	0.000	0.100	0.100
Asociación de Desarrollo Comunal Unidos con Amor hacia el Progreso Colonia Las Flores, Usulután	0.000	0.090	0.090
Asociación de Desarrollo Humano Integral de las Comunidades de El Salvador (ADECOSAL)	0.000	0.070	0.070
Asociación Desarrollo Comunal Chiapas	0.000	0.065	0.065
Club Shriner el Salvador	0.000	0.050	0.050
Asociación de Desarrollo del Departamento de Chalatenango (ADCHA)	0.000	0.035	0.035
Asociación Administradora del Servicio de Agua Potable del Cantón Planes de San Sebastián, Nueva Guadalupe, San Miguel (ASADAGUAPS)	0.000	0.030	0.030
Asociación de Desarrollo Comunal Cantón Ojos de Agua	0.000	0.020	0.020
Fundación Ambientalista de Santa Ana (Parque Ecológico San Lorenzo)	0.000	0.015	0.015
Asociación de Desarrollo Comunal San Antonio Los Ranchos	0.000	0.015	0.015
Asociación Integral para el Desarrollo de la Zona Occidental (ASIOCC)	0.000	0.005	0.005
<b>Ramo de Educación</b>	<b>941.865</b>	<b>2.493</b>	<b>944.358</b>
<b>Apoyo a acciones educativas y comunitarias diversas (bienes y servicios)</b>	0.000	0.156	0.156
Fortalecimiento del desarrollo organizativo y productivo de las mujeres emprendedoras de Verapaz y San Esteban Catarina, San Vicente	0.000	0.036	0.036
Promoción de acciones deportivas, artísticas, culturales y equipamiento de infraestructura comunitaria con enfoque de cultura de paz para prevención de la violencia juvenil y apoyo a familias vulnerables con techos de láminas en Santa Ana	0.000	0.120	0.120
<b>Apoyo instituciones privadas implementadoras de proyectos educativos (transferencias corrientes a privados)</b>	19.170	1.127	20.297
Fundación Padre Arrupe	0.000	0.342	0.342
Fundación Instituto Técnico de Exalumnos Salesianos	0.000	0.150	0.150
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y la Democracia (FUNDASPAD)	0.000	0.150	0.150
Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE)	0.000	0.100	0.100
Asociación de Proyectos Comunes de El Salvador (PROCOMES), para fomentar el desarrollo comunitario en San Salvador	0.000	0.100	0.100
Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU)	0.000	0.080	0.080
Asociación Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes	0.089	0.050	0.139
Instituto Tecnológico Padre Segundo Montes	0.000	0.040	0.040
Asociación de Mujeres Tecleñas	0.000	0.040	0.040
Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, para proyecto mujeres rurales, madres solteras y jóvenes organizados para emprender acciones de desarrollo dentro de su comunidad, a desarrollarse en San Vicente	0.000	0.030	0.030
Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida el Salvador, Centroamérica (Las Dignas)	0.000	0.015	0.015
Fundación para el Desarrollo de la Mujer y la Sociedad (FUNDEMUSA)	0.000	0.015	0.015
Colegio Eucarístico	0.000	0.015	0.015
<b>Apoyo a Universidad de El Salvador</b>			
Universidad de El Salvador (refuerzo es para fortalecer planta docente, y para ampliar aulas y cubículos en Facultad Multidisciplinaria de Oriente) (US\$.9 millones transferencias corrientes y US\$.06 millones transferencias de capital, ambos al sector público)	70.901	0.960	71.861

## Cuadro 2C (continuación)

### Modificaciones realizadas al PP2017, por institución y propósito (Millones de US\$)

<b>Programas de infraestructura educativa y comunitaria</b>	<b>0.000</b>	<b>0.250</b>	<b>0.250</b>
Construcción de equipamiento e infraestructura comunitaria para la seguridad y recuperación de espacios públicos en el Municipio de San Sebastián Salitrillo, Santa Ana 1/	0.000	0.080	0.080
Techado cancha basquetbol y mejoramiento áreas de acceso Centro Escolar Dr. Francisco Antonio Reyes, Sonsonate.	0.000	0.080	0.080
Construcción de cancha de fútbol rápido en casco urbano del municipio de San José Cancasque y mejoramiento calle de los municipios San Francisco Lempa y San Ignacio, Chalatenango	0.000	0.060	0.060
Ampliación de segundo nivel Instituto San Francisco de Asís y techado de aulas del Instituto Nacional de La Libertad, Municipio Puerto de La Libertad	0.000	0.030	0.030
<b>Presidencia de la República</b>	<b>121.660</b>	<b>2.132</b>	<b>123.792</b>
<b>Secretaría de Gobernabilidad</b>	4.287	1.651	5.938
Compra de insumos agrícolas Sonsonate (bienes y servicios)		0.125	
Compra de insumos agrícolas Ahuachapán (bienes y servicios)		0.125	
Compra de insumos agrícolas Santa Ana (bienes y servicios)		0.125	
Compra de insumos agrícolas Chalatenango (bienes y servicios)		0.125	
Compra de insumos agrícolas San Salvador (bienes y servicios)		0.125	
Programa de salud y apoyo a productores agrícolas (bienes y servicios)		0.643	
Asociación de Colegios Privados (transferencias corrientes a privados)		0.153	
Asociación Cuenta Conmigo (transferencias corrientes a privados)		0.150	
Fundación para la Democracia, Seguridad y Paz (FUNDEMOS PAZ) (transferencias corrientes a privados)		0.035	
Fundación Mujer Legal (transferencias corrientes a privados)		0.015	
Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura (transferencias corrientes a privados)		0.025	
Asociación Vota Joven El Salvador (transferencias corrientes a privados)		0.005	
<b>Secretaría de la Cultura (transferencias corrientes a privados)</b>	18.821	0.120	18.941
Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, para Proyecto de construcción de la democracia y cultura de paz		0.040	
Fundación Pablo Tesak		0.025	
Asociación Pro Arte		0.020	
Ópera de El Salvador		0.015	
Asociación Salvadoreña de Cine y Televisión (ASCINE)		0.010	
Asociación Salvadoreña de la Historia		0.010	
<b>Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción</b>	2.156	0.025	2.180
Para potenciar participación ciudadana de las mujeres y la contraloría social de políticas de género (bienes y servicios)		0.025	
<b>Para apoyo a la Política Nacional de la Juventud (INJUVE) (bienes y servicios)</b>	2.656	0.166	2.822
Implementos deportivos e Instrumentos musicales para bandas de paz, San Salvador		0.141	
Foro Juvenil Salvadoreño (FOJUSAL)		0.025	
<b>Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (transferencias corrientes al sector público)</b>		0.170	
<b>Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), compra implementos deportivos, La Libertad</b>		0.150	
<b>Comité Paralímpico de El Salvador (COPESA)</b>		0.020	
<b>Ramo de Agricultura y Ganadería</b>	<b>65.969</b>	<b>1.031</b>	<b>67.000</b>
<b>Abastecimiento y Seguridad Alimentaria (bienes y servicios)</b>	16.697	0.906	17.602
Apoyo insumos agrícolas municipio San Salvador	0.000	0.650	0.650
Apoyo a la seguridad alimentaria Municipio de San Miguel a través de huertos familiares	0.000	0.130	0.130
Canasta básica de insumos agrícolas para agricultores, Ahuachapán	0.000	0.100	0.100
Establecimiento de Parcelas Agroecológicas, Cuscatlán	0.000	0.026	0.026
<b>Apoyo a otras entidades; subsidios varios</b>	0.000	0.125	0.125
Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria Región Central (FECORACEN de R.L.) (transferencias corrientes al sector privado)	0.000	0.125	0.125
<b>Procuraduría General de la República</b>	<b>24.752</b>	<b>1.000</b>	<b>25.752</b>
Asistencia legal, preventivo psico-social, mediación y conciliación (US\$0.5785 millones remuneraciones y US\$0.23132 millones bienes y servicios)	20.501	0.810	21.311
Dirección y administración (US\$.110 millones remuneraciones y US\$.07168 millones inversión activo fijo)	3.932	0.182	4.114
Ciudad Mujer (remuneraciones)	0.318	0.009	0.327
<b>Ramo de Obras Públicas</b>	<b>237.204</b>	<b>0.822</b>	<b>238.026</b>
<b>Atención de infraestructura socioeconómica y riesgo</b>	4.516	0.061	4.577
Suministro balastro para calles y caminos, Mercedes Umaña, Usulután (bienes y servicios)	0.000	0.061	0.061
<b>Promoción y desarrollo habitacional</b>	0.803	0.025	0.828
Apoyo a familias de escasos recursos para vivienda temporal (transferencias corrientes a privados)		0.025	
<b>Inversión en infraestructura vial (infraestructura)</b>	55.481	0.668	56.150



## Cuadro 2D (continuación) Modificaciones realizadas al PP2017, por institución y propósito (Millones de US\$)

<b>Dotación de viviendas a nivel nacional (infraestructura)</b>	13.094	0.067	13.161
<b>Fiscalía General de la República (remuneraciones)</b>	<b>68.786</b>	<b>0.600</b>	<b>69.386</b>
Defensa de los intereses de la sociedad	33.215	0.440	33.655
Dirección y Administración	9.694	0.112	9.806
Defensa de los intereses del Estado	2.820	0.034	2.854
Centro de intervención de las telecomunicaciones	1.052	0.013	1.066
<b>Tribunal Supremo Electoral</b>	<b>16.396</b>	<b>0.200</b>	<b>16.596</b>
Proyecto de actualización cartográfica (bienes y servicios)		0.200	
<b>Ramo de Economía</b>		<b>0.180</b>	
Para apoyar encuesta de género (bienes y servicios)	0.250	0.180	0.430
<b>Total incrementos</b>		<b>22.535</b>	

Nota: entre paréntesis aparece la clasificación económica de los cambios realizados

1/ De acuerdo con declaraciones del MH, en el PP2017 se habían incluido únicamente US\$10 millones para el escalafón de salud.

Fuente: Elaborado con datos del PP2017, del P2017 e información del acuerdo para transferir recursos entre asignaciones presupuestarias.

del Ministerio de Educación (MINED) de US\$89,000; con la reorientación de fondos recibió US\$50,000 adicionales, un incremento de 56.2%, para un total asignado de US\$139,000 en el P2017.

Solo una organización, la Asociación de Mujeres Teclenas, que recibirá US\$40,000 del MINED en el P2017 con las reasignaciones, no fue beneficiaria en el P2016, ni tampoco aparecía en el PP2017, pero fue incorporada en el P2017 con las modificaciones en las transferencias a privados que se hicieron a este Ministerio.

Mientras que las restantes once instituciones privadas, recibieron transferencias del MINED en el P2016; pero habían quedado fuera del PP2017, y con las modificaciones fueron incorporadas en el P2017.

Por otro lado, algunas instituciones más conocidas, que recibieron ayuda del MINED en 2016, ya no fueron contempladas en el PP2017, ni se incorporaron con las modificaciones al P2017. Estas son: el Instituto Técnico Ricaldone (Asociación Institucional Salesiana), la Universidad Don Bosco, Corporación Hermanos

Maristas de El Salvador, Fundación Museo de la Palabra y la Imagen (MUPI), y la Asociación Museo de Arte de El Salvador (Marte).

En cuanto a la Presidencia, con la reorientación de fondos recibió US\$530,000 para transferirlo a 12 organizaciones del sector privado (cuadro 2), incluyendo el Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, al que se le asignó US\$30,000 a través del MINED y US\$40,000 a través de la Secretaría de la Cultura, de la Presidencia, luego de la modificación del PP2017.

En el PP2017 no aparecen detalladas las instituciones o asociaciones privadas que recibirían fondos de la Presidencia a través de las distintas Secretarías, por lo que no se puede saber si las instituciones beneficiadas con las reorientaciones de recursos a través de la Presidencia, estaban contempladas o no en el PP2017.

Sin embargo, se puede conocer si estas instituciones fueron favorecidas con fondos de la Presidencia en 2016. Se observa que la mayor parte de los entes privados que se beneficiaron de las reasignaciones en el P2017,



también recibieron fondos de la Presidencia en 2016. Las excepciones fueron la Asociación de Colegios Privados, la Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura y el Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, que no recibieron transferencias desde la Presidencia en 2016, según los datos del presupuesto votado de ese año.

Varias instituciones que están detalladas como destinatarias de fondos transferidos a través de la Presidencia en el P2016, aparentemente no recibirán recursos en 2017, tal es el caso, entre otros, de Fundación Ballet de El Salvador, Asociación Iniciativa Pro-Arte Popular y otras.

Sin embargo, debe mencionarse que este análisis sobre los entes privados que recibieron o dejaron de recibir fondos del Estado en el P2016 o P2017, se hace con base en la información de los presupuestos votados, por lo que no se tiene completa seguridad de que hayan efectivamente recibido recursos públicos; y también puede darse el caso, que a pesar de que una institución no aparezca en las listas de beneficiarios, con las modificaciones al presupuesto o la utilización de recursos de algunas partidas, se hayan beneficiado de los fondos públicos.

Además, algunas de las instituciones pueden recibir fondos de más de un Ministerio; y, por otro lado, pueden ser beneficiadas en ciertos años, y en otros no. Un ejemplo, es la Asociación Pro-Arte de El Salvador, que aunque no aparece dentro de los entes privados que recibirá fondos del Ramo de Educación en el P2017, en años pasados ha recibido recursos públicos de parte de la Presidencia y del Ramo de Educación.

## C. Comparación entre el PP2017 y el P2017 del Gobierno Central, por clasificación económica

Por clasificación económica, la mayor reorientación de fondos en el P2017 del Gobierno Central, con respecto al PP2017, se registró en el rubro de bienes y servicios con un aumento de US\$7.58 millones, en lo que está comprendida la asignación al programa de veteranos y la ayuda que se dará a varios municipios y familias de escasos recursos; seguido de las transferencias corrientes al sector privado (US\$5.44 millones), cuyos destinatarios fueron diversas fundaciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, incluyendo iglesias y asociaciones comunales; pero también aumentó el rubro de remuneraciones por US\$3.56 millones, y se incrementó el gasto de capital en US\$1.33 millones (cuadro 3).

El incremento de US\$3.56 millones en las remuneraciones del Gobierno Central en el P2017, comparado con el PP2017, es el resultado neto de la mayor asignación en este rubro a Salud (escalafón), Procuraduría General de la República y Fiscalía General de la República (FGR) en conjunto suman US\$6.1 millones; que contrarrestó la caída de US\$2.54 millones en las remuneraciones del Órgano Judicial.

Junto con el aumento en el rubro de remuneraciones en el P2017, hay una reducción de 85 plazas a tiempo completo en el Gobierno Central (cuadro 4); se recortan 40 puestos técnicos, 37 administrativos, 2 de personal de obra y hay 6 puestos menos en personal de servicio (cuadro 4), comparado con las cifras del PP2017.



### Cuadro 3

## Gobierno Central. Comparación PP2017 y P2017, por clasificación económica. (Millones de US\$ y porcentajes)

Clasificación económica	Proyecto presupuesto 2017	Presupuesto 2017	Variación	
	Monto	Monto	Absoluta	%
<b>Ingresos totales</b>	<b>4,957.80</b>	<b>4,957.80</b>	<b>0.00</b>	
Corrientes	4,418.70	4,418.70	0.00	
Capital	17.40	17.40	0.00	
Financiamiento	245.00	245.00	0.00	
Contribuciones especiales	276.70	276.70	0.00	
<b>Gastos totales</b>	<b>4,957.80</b>	<b>4,957.80</b>	<b>0.00</b>	
Corrientes	3,619.90	3,618.59	-1.31	0.0
Remuneraciones	1,785.68	1,789.24	3.56	0.2
Bienes y servicios	370.89	378.47	7.58	2.0
Intereses	605.19	605.19	0.00	0.0
Gastos financieros	699.79	680.79	-19.00	-2.7
Transferencias corrientes al sector público	606.92	607.99	1.07	0.2
Transferencias corrientes al sector privado	146.22	151.66	5.44	3.7
Transferencias corrientes al sector externo	10.42	10.44	0.02	0.1
Capital	751.57	752.91	1.33	0.2
Inversión en activos fijos	264.19	265.47	1.27	0.5
Transferencias de capital al sector público	394.96	395.02	0.06	0.0
Aplicaciones financieras	309.60	309.62	0.02	0.0
Contribuciones especiales	276.70	276.71	0.01	0.0
Costo previsual	cero	mil dólares	mil dólares	

Nota: de acuerdo al sumario de gastos del Gobierno Central en el P2017 (Portal de transparencia del MH), se registra un aumento en las transferencias corrientes al sector privado de US\$5.44 millones y de US\$0.02 millones en las transferencias al sector externo, con respecto al PP2017. Sin embargo, al sumar los cambios registrados en estos rubros, considerando todas las instituciones que experimentaron alguna modificación en su presupuesto con respecto al proyecto, no se pudo identificar este aumento de transferencias al sector externo; mientras que la suma de los aumentos en las transferencias corrientes al sector privado de cada una de estas instituciones asciende a US\$5.46 millones, es decir, un exceso de US\$0.02 millones, con respecto al aumento en esta cuenta que indican los sumarios del Gobierno Central.

Fuente: Elaborado con datos del proyecto de presupuesto 2017, presupuesto votado 2017, y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2017.

Las tres instituciones que reciben los refuerzos para remuneraciones: Salud, Procuraduría General de la República y FGR, mantienen el mismo número de empleados a tiempo completo en el P2017, comparado con el PP2017. Debe recordarse que la mayor parte del aumento de remuneraciones es para el escalafón

de salud; lo que explicaría que se mantenga el mismo número de plazas en ese ministerio. En el caso de las otras dos instituciones que aumentan las remuneraciones pero mantienen el mismo personal, la explicación pudiera deberse a mejoras salariales o nuevas contrataciones que no sean a tiempo completo.

El Órgano Judicial es la única institución que reduce su gasto en remuneraciones, con una disminución de US\$2.54 millones. Acorde con esto, refleja una reducción de 137 plazas a tiempo completo en el P2017, en comparación con el PP2017: 84 técnicos menos, 43 administrativos menos y un recorte de 10 empleados de servicio.

Estas cifras implican una contracción de plazas a tiempo completo en el Órgano Judicial, que es mayor al que reflejan las cifras agregadas del Gobierno Central en cuanto a plazas a tiempo completo (cuadro 4), de

acuerdo con el sumario del P2017, por lo que otra institución del Gobierno Central tendría que haber incrementado las plazas con respecto al PP2017. Sin embargo, al comparar el PP2017 con el P2017 de las instituciones del Gobierno Central se observa que todas mantienen el mismo número de plazas a tiempo completo. Hay que tener en cuenta que no se puede conocer lo que pasó con las plazas de la Asamblea Legislativa, ya que el PP2017 de esta, no estaba disponible. Además, el Ramo de Defensa no detalla el personal de esta naturaleza en su presupuesto.

**Cuadro 4**  
**Gobierno Central: número de plazas a tiempo completo**

Gobierno Central			
Concepto	PP2017	P2017	Variación
Personal de gobierno	276	276	0
Ejecutivo	868	868	0
Técnico	29,394	29,354	-40
Docente	43,671	43,671	0
Administrativo	15,570	15,533	-37
Personal de seguridad pública	27,114	27,114	0
Personal de obra	584	582	-2
Personal de servicio	10,007	10,001	-6
<b>Total</b>	<b>127,484</b>	<b>127,399</b>	<b>-85</b>
Órgano Judicial			
Concepto	PP2017	P2017	Variación
Personal de gobierno	79	79	0
Ejecutivo	16	16	0
Técnico	5,352	5,268	-84
Docente	56	56	0
Administrativo	2,640	2,597	-43
Personal de seguridad pública	232	232	0
Personal de obra	88	88	0
Personal de servicio	1,893	1,883	-10
<b>Total</b>	<b>10,356</b>	<b>10,219</b>	<b>-137</b>

Fuente: elaboración propia con datos del PP2017 y P2017



## D. Con el articulado se pretende superar las fallas del presupuesto para justificar su aprobación

Las autoridades aceptaron que el PP2017 no tenía gastos importantes, pero abogaron por que se aprobara. Luego de lograr el voto con mayoría simple por los legislativos del partido en el gobierno y los partidos pequeños, se justificó aduciendo que con mencionar estos gastos en el articulado se habían superado esos vacíos.

Esa argumentación no solo carece de lógica, sino que implementa un mecanismo que distorsiona más las finanzas públicas, facilitando aún más el desorden fiscal. Si ahora se avala esta manera de aprobar un presupuesto, a todas luces incompleto; esto marca un precedente para el futuro; cualquier obligación ineludible que el Estado no desee pagar con recursos propios, y/o que necesite dejar de pagar con sus ingresos y hacerlo con deuda, para ampliar artificialmente el espacio y aumentar otros gastos, podrá fácilmente hacerlo únicamente mencionando en el articulado los gastos no incorporados.

Al mecanismo nocivo de subestimar gastos en el presupuesto para luego utilizar la Letras del Tesoro (Letes) como medio de pago permanente de gasto corriente, se une este nuevo artificio de sacar gastos importantes e ineludibles del presupuesto que de no efectuarlos tienen impactos sociales o afectarían significativamente la calificación crediticia del país. De esta manera el presupuesto se aprueba con mayoría simple, y luego se presiona por la aprobación de deuda para estas erogaciones, que de no hacerlas pueden generar una crisis de liquidez o social.

La aprobación legislativa pasa a ser, que ya lo era bastante, un formalismo, pero, además, se institucionaliza un mecanismo de pasar cada vez más a financiar gasto corriente con empréstitos, lo que acelera la expansión del endeudamiento, agravando la situación fiscal.

En la parte del articulado del P2017, en el artículo 4 -que no estaba en el PP2017-, se establece que se ha creado una partida por mil dólares para el pago de la deuda previsional, y que luego transferirán recursos a esa partida por un estimado de US\$230 millones, cuando se identifique la fuente de financiamiento. De manera similar, se establece que en el nuevo artículo 13 se ha creado una partida por mil dólares para la parte del pago de las obligaciones previsionales del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) que serán asumidas por el Gobierno Central, y que luego se trasladará a esta cuenta un monto estimado de US\$52 millones, cuando se determine la fuente de financiamiento.

## E. Reflexiones

- Se aprobó un presupuesto incompleto, que no solo mantiene las mismas fallas de los presupuestos aprobados en los últimos años; sino, además, por primera vez se deja de lado el pago de la deuda previsional, y se aprueba admitiendo que el presupuesto está incompleto, pretendiendo subsanar estas fallas graves con solo mencionar en el articulado los gastos no incorporados.
- El presupuesto 2017 aprobado está diseñado para crear una crisis de liquidez, pues si hay gastos ya comprometidos y el gobierno no

gestionó los recursos para honrarlos, en algún momento en el año habrá problemas de falta de dinero.

- Con esta acción se establece otro nuevo mecanismo de aprobar el presupuesto con mayoría simple, aunque deje fuera gastos importantes que definitivamente habrá que realizar; y al mismo tiempo, se facilita el financiamiento de gasto corriente con deuda que todavía no se tiene aprobada. Esto tendrá un impacto negativo importante en la situación fiscal, se acelera el endeudamiento motivado por deuda para gasto corriente, y se expone al país a ulteriores degradaciones de su calificación crediticia.
- El Estado, que hasta el 2015 había estado endeudándose para el pago de pensiones del antiguo sistema, pero pagando la deuda previsional con recursos propios, a partir de 2016 ha tratado de financiar el pago de la deuda previsional con más deuda, lo que parece haber

logrado completamente con la aprobación del P2017. Además, quiere establecer que el pago de las pensiones del IPSFA en la parte que corresponde al Gobierno Central, se haga únicamente con deuda.

- Simultáneamente, al sobrestimar ingresos, subestimar gastos, y dejar de pagar con recursos propios la deuda previsional, se abren artificialmente espacios para aumentar el gasto en otros rubros.
- Es necesario corregir el P2017 que presenta serias distorsiones. No se trata solo de incorporar los gastos que no han sido contemplados y de ajustar hacia arriba los gastos subestimados y solicitar más deuda; sino que es importante que, al mismo tiempo, se haga un ajuste fiscal que reduzca las necesidades de adquirir más deuda para gasto corriente<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Para más información sobre la corrección del P2017 y un ajuste fiscal, ver: Alas de Franco, Carolina. Análisis Económico 28 “*La necesidad de corregir el presupuesto 2017, y prioridades para un ajuste fiscal*”, febrero de 2017, y Alas de Franco, Carolina. Posición Institucional 63 “*Un presupuesto transparente y un ajuste fiscal aún están pendientes*”, febrero de 2017. FUSADES/DEC.



## Departamento de Estudios Económicos

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador  
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366

[www.fusades.org](http://www.fusades.org)